

**Exmo. Senhor**  
**Presidente da Assembleia da**  
**República**

**Registo**

**V. Ref.<sup>a</sup>**

**Data**

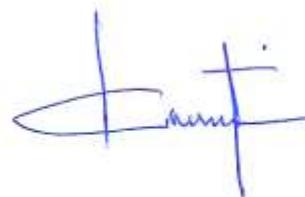
15-03-2023

**ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 563/XV/1.ª (BE).**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao [Projeto de Lei n.º 563/XV/1.ª \(BE\)](#) - *Altera o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GPs do PCP, do BE, e dos DURPs do PAN e do L, na reunião de 15 de março de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O Presidente da Comissão,**



(Fernando Negrão)



**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**PARECER**

**Projeto de Lei nº 563/XV/1ª (BE) – Altera o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativo à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**I. a) Nota introdutória**

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei nº 563/XV/1ª** – *“Altera o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, que transpõe a Diretiva (UE)2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativo à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União”*.

Esta apresentação foi feita nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, e cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Por despacho de Sua Excia. o Presidente da Assembleia da República, datado de 13 de fevereiro de 2023, foi admitido e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias de 15 de fevereiro de 2023, o Projeto de Lei n.º 563/XV/1.ª foi distribuído ao ora signatário para elaboração de parecer.

Foram solicitados pareceres ao Conselho Superior do Ministério Público (15-02-2023), à Ordem dos Advogados (15-02-2023), ao Conselho de Prevenção da Corrupção (15-02-2023) e ao Conselho Superior da Magistratura (27-02-2023).

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

Até à presente data apenas a última das referidas entidades respondeu à solicitação, pelo Ofício n.º 2023/OFC/01250, de 27-02-2023, tendo informado que não se pretende pronunciar.

**I b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas**

Através do Projeto de Lei n.º 563/XV/1.<sup>a</sup>, pretende o BE “... conferir proteção aos denunciantes que, de boa-fé, e tendo fundamento sério para crer que as informações são, no momento da denúncia ou da divulgação pública, verdadeiras, denuncie ou divulgue publicamente uma infração em matérias como a Contratação pública, serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, proteção do ambiente, saúde pública, criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, bem como os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, entre outras.”

O BE convoca os relatórios do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 2020 e de 2021, para fundamentar a conclusão de que as principais comunicações de denunciantes são referentes aos crimes de corrupção, de peculato, de peculato de uso e de abuso de poder, e que as autarquias locais representam a maioria dos casos comunicados.

O propósito da presente iniciativa é, por isso, o de proteger os trabalhadores da Administração Pública, regional e local, que, devido a relações de maior proximidade, estão mais expostos a pressões, obstáculos à denúncia e ações de retaliação mais gravosas.

A iniciativa legislativa em evidência é composta pelas seguintes disposições:

- Artigo 1.º (Objeto), que consiste na alteração da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, alargando o período de proteção contra atos de retaliação para os trabalhadores da Administração Pública, regional e local;
- Artigo 2.º (Alteração à Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro), que consiste apenas no aditamento de um n.º 7 ao artigo 21.º do aludido diploma legal;
- Artigo 3.º (Entrada em vigor), que prevê a entrada em vigor da nova lei no dia seguinte ao da sua publicação em Diário da República.

**I c) Enquadramento legal**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

A Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, estabelece o regime geral de proteção de denunciante de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações ao direito da União Europeia.

É considerando denunciante «a pessoa singular que denuncie ou divulgue publicamente uma infração com fundamento em informações obtidas no âmbito da sua atividade profissional, independentemente da natureza desta atividade e do setor em que é exercida», integrando-se neste conceito, nomeadamente:

- a) Os trabalhadores do setor privado, social ou público;
- b) Os prestadores de serviços, contratantes, subcontratantes e fornecedores, bem como quaisquer pessoas que atuem sob a sua supervisão e direção;
- c) Os titulares de participações sociais e as pessoas pertencentes a órgãos de administração ou de gestão ou a órgãos fiscais ou de supervisão de pessoas coletivas, incluindo membros não executivos;
- d) Voluntários e estagiários, remunerados ou não remunerados.

O diploma confere proteção ao denunciante que, «de boa-fé, e tendo fundamento sério para crer que as informações são, no momento da denúncia ou da divulgação pública, verdadeiras, denuncie ou divulgue publicamente uma infração».

Constitui infração, para efeitos da aplicação da lei 93/2021, «... o ato ou omissão contrário a regras constantes dos atos da União Europeia referidos no anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, a normas nacionais que executem, transponham ou deem cumprimento a tais atos ou a quaisquer outras normas constantes de atos legislativos de execução ou transposição dos mesmos, incluindo as que prevejam crimes ou contraordenações (...)».

Para efeitos daquela Lei, relevam as infrações cometidas nos domínios, entre outros:

- Da contratação pública;
- Da proteção do ambiente;

---

<sup>1</sup> Texto retirado do portal legislativo da União Europeia EUR-LEX. Consultas efetuadas a 23/02/2023.

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

- Da saúde pública;
- Da proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança da rede e dos sistemas de informação;
- Dos interesses financeiros da União Europeia a que se refere o artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), conforme especificado nas medidas da União Europeia aplicáveis;
- Das regras do mercado interno relativas a concorrência e auxílios estatais, bem como as regras de fiscalidade societária;

Constitui ainda infração, para efeitos daquela Lei, «... a criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, bem como os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira».

A denúncia ou divulgação pública deve ser apresentada através dos canais de denúncia interna ou externa, ou divulgada publicamente, e, associado à mesma, há um regime de proteção ao denunciante que implica, designadamente:

- A confidencialidade da sua identidade (artigo 18.º);
- A proibição de retaliação contra o denunciante (artigo 21.º);
- A proteção jurídica (n.º 1 do artigo 22.º);
- A proteção das testemunhas, por recurso às medidas de proteção de testemunhas previstas para o processo penal (n.º 2 do artigo 22.º).

É no âmbito da proibição de retaliação prevista no artigo 21.º que a presente iniciativa pretende intervir, pelo que cumpre salientar o seguinte:

- Entende-se por retaliação «... o ato ou omissão que, direta ou indiretamente, ocorrendo em contexto profissional e motivado por uma denúncia interna, externa ou divulgação pública, cause ou possa causar ao denunciante, de modo injustificado, danos patrimoniais ou não patrimoniais» (n.º 2);
- É punível a ameaça e a tentativa de retaliação (n.º 3);
- A prática de um ato considerado como de retaliação implica o pagamento, pelo infrator, de uma indemnização pelos danos causados ao denunciante (n.º 4);
- A lei estabelece a presunção ilidível de que determinados atos (v.g., a suspensão, a não

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

renovação de contrato, o despedimento ou a mera alteração das condições de trabalho) são motivados por denúncia interna, externa ou divulgação pública, quando praticados até dois anos após a denúncia ou divulgação pública (n.º 6);

- Mais determina o n.º 7 da norma que «... a sanção disciplinar aplicada ao denunciante até dois anos após a denúncia ou divulgação pública presume-se abusiva».

A prática de atos retaliatórios é considerada contraordenação, punível «com coimas de 1 000 (euro) a 25 000 (euro) ou de 10 000 (euro) a 250 000 (euro) consoante o agente seja uma pessoa singular ou coletiva».

Também a Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, consagra o princípio genérico de proteção dos trabalhadores da Administração Pública e do setor empresarial do Estado que denunciem o cometimento de infrações de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas: estes trabalhadores não podem ser prejudicados, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária ou a aplicação de sanção disciplinar no prazo de um ano após a respetiva denúncia, que é considerada abusiva. Reconhece-se-lhes, ainda, o direito ao anonimato, à transferência a seu pedido sem faculdade de recusa e a beneficiarem, com as devidas adaptações, das medidas para a proteção de testemunhas em processo penal.

O regime de aplicação das medidas de proteção de testemunhas em processo penal vem previsto na Lei n.º 93/99, de 14 de julho, que considera uma testemunha «... qualquer pessoa que, independentemente do seu estatuto face à lei processual, disponha de informação ou de conhecimento necessários à revelação, perceção ou apreciação de factos que constituam objeto do processo, de cuja utilização resulte um perigo para si ou para outrem».

À testemunha poderão ser aplicadas as seguintes medidas de proteção, determinadas judicialmente:

- Ocultação da imagem e/ou distorção de voz aquando da prestação de declarações ou de depoimento, de modo a evitar-se o reconhecimento da testemunha (artigo 4.º);
- Recurso à teleconferência, nas circunstâncias previstas no artigo 5.º;
- Medidas pontuais de segurança, nomeadamente, a indicação no processo de residência diferente da residência habitual ou proteção policial (artigo 20.º);
- Programa especial de segurança, nas circunstâncias previstas no artigo 21.º, programa esse

## **COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

que inclui a aplicação de uma ou várias medidas administrativas de proteção e apoio, eventualmente complementadas por regras de comportamento a observar pelo beneficiário, convenientemente articuladas, como sejam, entre outros, o fornecimento de documentos emitidos oficialmente de que constem elementos de identificação diferentes, a concessão de nova habitação, no país ou no estrangeiro, pelo tempo que for determinado, ou a concessão de um subsídio de subsistência por um período limitado (artigo 22.º).

Em 2021, pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, foi criado o Mecanismo Nacional Anticorrupção, estabelecendo-se, igualmente, o regime geral de prevenção da corrupção, que determina que as pessoas coletivas com sede em Portugal que empreguem 50 ou mais trabalhadores, as sucursais em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro que empreguem 50 ou mais trabalhadores, bem como os serviços e as pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores, e ainda as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e ao Banco de Portugal, são obrigadas a dispor de canais de denúncia interna e a dar seguimento adequado a denúncias de atos de corrupção e infrações conexas.

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) é uma entidade administrativamente independente que funciona junto do Tribunal de Contas e que desenvolve a sua atividade, a nível nacional, no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas. A análise estatística dos relatórios anuais do CPC mencionados na exposição de motivos da iniciativa podem ser encontrados na Nota Técnica elaborada pelos serviços.

### **I.d) Antecedentes parlamentares**

Compulsada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, na Legislatura atual, foi apreciado o Projeto de Lei n.º 86/XV/1.ª (PAN) - *Corrige a legislação que concretiza a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 e aprofunda as garantias de proteção dos denunciantes*, tendo sido rejeitado na generalidade, na Reunião Plenária de 2022-06-03, com os votos contra do PS, do PSD, do PCP e do BE, a abstenção da IL e a favor do CH, da DURP do PAN e do DURP do L.

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

Na anterior Legislatura, foi aprovada a Lei n.º 93/2021, 20 de dezembro – *Estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União*, que teve a origem nas seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 866/XIV/2.ª (CDS-PP) - *Criação do Regime de Proteção do Denunciante*;
- Projeto de Lei n.º 868/XIV/2.ª (CDS-PP) - *Criação do Estatuto do Arrepentido*;
- Projeto de Lei n.º 879/XIV/2.ª (PAN) - *Aprova o Estatuto de Proteção do Denunciante*; e
- Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª (GOV) - *Transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União*.

Consultada a referida base de dados, constata-se ainda que, na presente data, não se encontram pendentes iniciativas legislativas ou petições com objeto idêntico ao da presente iniciativa.

**I.e) Enquadramento jurídico na União Europeia e Internacional**

Remete o signatário, neste ponto, para a Nota Técnica elaborada pelos serviços.

**I.f) Consultas e contributos**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 13 de fevereiro de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, que regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, e do artigo 142.º do Regimento, para efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Não existe qualquer pronúncia destes órgãos, até à presente data.

Tal como referido no início do presente, foram solicitados os seguintes pareceres:

- Conselho Superior do Ministério Público, cujo parecer foi pedido em 15-02-2023, mas ainda se não pronunciou;
- Ordem dos Advogados, cujo parecer foi pedido em 15-02-2023, mas ainda não se pronunciou sobre a iniciativa;

### **COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

- Conselho de Prevenção da Corrupção, cujo parecer foi pedido em 15-02-2023, mas ainda não se pronunciou sobre a iniciativa;
- Conselho Superior da Magistratura, que informou, em 27-02-2023, que não se pronunciaria sobre a iniciativa.

Os pareceres e pronúncias disponíveis podem ser encontrados na [Página eletrónica da iniciativa](#).

### **PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

O relator, considerando a natureza facultativa da emissão de opinião (art.º 137.º, n.º 3 do RAR), guarda a mesma para o debate em Plenário.

### **PARTE III - CONCLUSÕES**

1. O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou o Projeto de Lei n.º 563/XV/1.ª, que *“Altera o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, que transpõe a Diretiva (UE)2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativo à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União”*;
2. Este projeto de lei adita um novo n.º 7 ao artigo 21.º da Lei n.º 93/2021, 20 de dezembro, duplicando a duração do prazo previsto no n.º 6, sempre que o denunciante seja trabalhador da administração pública regional ou local;
3. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 563/XV/1.ª reúne os requisitos regimentais e constitucionais para serem discutidos e votados em plenário.

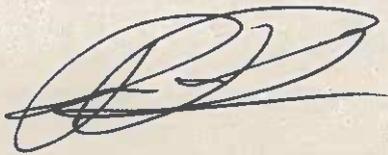
### **PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

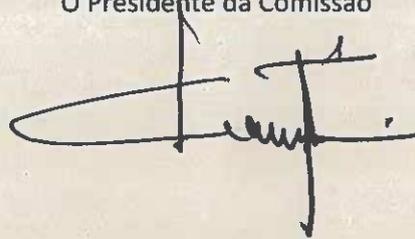
*Palácio de S. Bento, 15 de março de 2023*

O Deputado Relator



*(Pedro Pinto)*

O Presidente da Comissão



*(Fernando Negrão)*